

餐饮业食品安全治理存在的问题及策略

韩秀婷*

(聊城职业技术学院, 聊城 252000)

摘要: **目的** 提高餐饮业食品安全, 保障人们的身心健康, 加强餐饮业食品安全的治理。**方法** 通过调研、走访了解目前餐饮业食品安全现状及存在的问题。**结果** 餐饮业食品安全治理存在的五个方面的问题, 餐饮业自身特点、餐饮业食品安全成因复杂、食品安全检测检验体系不完善、餐饮业食品安全监管多主体、餐饮业食品安全自身管理薄弱。并提出了四个对策建议, 增强餐饮业自身食品安全的自律, 形成通力合作的监管模式, 完善食品安全的检测检验体系, 加大餐饮业违法分子的惩罚力度。**结论** 总结出的五大问题和四大对策有利于餐饮业食品安全问题的治理。

关键词: 餐饮业; 食品安全; 治理模式

Problems and strategies of catering food safety governance

HAN Xiu-Ting*

(Liaocheng Vocational and Technical College, Liaocheng 252000, China)

ABSTRACT: Objective In order to improve food safety in catering food system to ensure people's physical and mental health, and strengthen the management of catering food safety. **Methods** The current status and problems existing in the catering food system were understood by means of investigation and interviews. **Results** Five problems exist in catering food industry security governance, including: characteristics of restaurant industry, complex causes of restaurant industry food safety, imperfection of food safety testing, and inspection system, more subject of restaurant industry food safety supervision and weak management of restaurant industry food safety. Four countermeasures were put forward to, which including strengthening self-discipline in food safety industry itself, forming the supervision model of cooperation, improving the food safety inspection system and intensifying catering food industry illegal molecular composition. **Conclusion** The five questions and four countermeasures are helpful to the catering industry for the management of food safety problems.

KEY WORDS: restaurant industry; food safety; governance model

1 引言

“民以食为天, 食以安为先”。餐饮业食品安全关乎人们的生存健康甚至生命, 所以与人的关系是最密切的。近年来, 餐饮业食品安全问题频发, 瘦肉精、

地沟油、毒黄瓜、染色辣椒、毒豆芽、毒生姜等等, 给人们的生活带来了严重危害, 也给国家和政府带来巨大挑战。党中央高度重视食品安全问题, 2014年李克强总理在《政府工作报告》中提出要“用最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责, 坚决治理餐桌上的污

基金项目: 山东省软科学研究计划项目(2014RKA15010)

Fund: Supported by Soft Science Research Project in Shandong Province(2014RKA15010)

*通讯作者: 韩秀婷, 硕士研究生, 讲师, 主要研究方向为食品安全、思政教育。E-mail: hanxiutingcyd@126.com

*Corresponding author: HAN Xiu-Ting, Lecturer, Liaocheng Vocational and Technical College, No.133, Huayuan Road, Shandong 252000, China. E-mail: hanxiutingcyd@126.com

染”。李克强总理以期用“三个最”保障人民群众“舌尖上的安全”，可见餐饮业食品安全治理难度之大。

2 餐饮业和食品安全的概念

2.1 餐饮业

按欧美《标准行业分类法》的定义，餐饮业是指以商业赢利为目的的餐饮服务机构。在我国，根据《国民经济行业分类注释》的定义，餐饮业是指在一定场所，对食物进行现场烹饪、调制，并出售给顾客，主要供现场消费的服务活动。餐饮业主要分为旅游饭店、餐厅(中餐、西餐)、自助餐和快餐业、冷饮业和摊贩五大类^[1]。

2.2 食品安全

目前政府有关部门和学术界对食品安全的概念可以说众说纷纭、莫衷一是。这里选举两个具有代表性的定义：国际上《食品安全管理体系》中对食品安全的定义：食品按照预期用途进行制备和(或)食用时不会伤害消费者的保证^[2]。国内比较被认可的界定：食品在种植、养殖、加工、包装、储藏、运输、销售、餐饮消费等环节，不存在可能损害或威胁人体健康的有毒有害物质以导致消费者病亡或者危及消费者及其后代的隐患^[3]。

3 餐饮业食品安全治理存在的挑战

3.1 餐饮业的自身特点

聊城是山东省的地级市，餐饮业非常发达，尤其是近几年随着人民生活水平的提高与旅游业的大力开发，餐饮业的发展更是蒸蒸日上。餐饮业在带给人们生活便利的同时，也给餐饮业治理工作带来挑战。第一，餐饮业种类繁多。如聊城市有大型饭店、中小型饭店、小吃店、快餐店、大中小学食堂、幼儿园食堂、企事业单位食堂、地摊等。第二，餐饮业经营主体多元化。如中式饭店、西式餐厅、茶楼、咖啡屋、酒吧等。在食品特色上有北方的面食、南方的甜食、飞禽走兽、龙虾鲍鱼等。第三，小型饭店及地摊管理难度大。此类饭店口味独特、消费低、数量多、分布广、客流快，是中下层老百姓就餐的首选。餐饮业自身所具有的这些特点，给餐饮业的治理带来很大困难。

3.2 餐饮业食品安全成因的复杂性

食品从农田到餐桌需经历一系列的环节，每个

环节出现问题都有可能导致食品安全问题的出现，这就造成了餐饮业食品安全治理的难控性或不可控性。

3.2.1 食品原料方面

第一，果蔬类污染。有些果、菜农为了提升商品价值，超标使用农药、化肥，导致果蔬类产品残留农药、硝酸盐的现象。第二，重金属污染。有农民用污染的水、污染的土地种植蔬菜导致蔬菜重金属含量超标。重金属污染对食品安全性的影响非常严重，它属于化学污染的范畴^[4]。第三，禽蛋类污染。有些家禽饲养为了使其快速生长，注射激素等药品导致食品不安全。这些食品原料都不是餐饮业生产的，但会在餐饮业环节爆发，给餐饮业食品安全治理带来很大挑战。

3.2.2 食品加工方面

其一，病原微生物控制不当。如在同一地方储存食物，不同原料的交叉污染会让有害菌大量繁殖，造成食品污染。其二，使用劣质原料。如用病、死畜禽加工熟肉制品；用地沟油加工油炸食品。其三，超量使用食品添加剂。生产者为了保持食品美观，吸引消费者购买，提高收入值，超量使用食品添加剂乃至相关化学物品。如在面粉中超量5倍添加增白剂过氧化苯甲酰，在腌菜中超量20倍使用苯甲酸，在饮料中成倍超标使用化学合成甜味剂等^[5]。

3.3 食品安全检测检验体系不完善

相对于发达国家，我国的食品安全监测体系还不完善，突出表现在以下几个方面：(1)检验方式不健全。目前食品安全检验方式还没有形成全程化、系统化和日常化的检测，习惯于采用定期的抽查方式，给餐饮业留下“作案”时间。(2)监督环节不完善。在对食品监督的过程中易出现重视食品出厂监督，忽略过程控制；重视大型企业监督，忽略小型企业监督等情况，缺乏全方位地监督。(3)检测技术不成熟。检测机构的检查能力和技术还有待于进一步提高，离社会需求的差距很大。比如对食品农药残留等方面的检测还不到位，容易造成食品检测环节上的脱节。(4)部分地区监测设备落后。有些偏远地区的食品安全监测设备还是好几十年前购买的，其在发达国家已被淘汰。

3.4 食品安全监管多主体性

食品从源头到餐桌历经了种种环节，这种多环节性决定着我国餐饮业食品监管采用多部门分段管理的监管模式。如聊城市有药监局、农业局、卫生局、

工商局、质监局、教育局、检疫局、水产局、畜牧局、公安局等多种部门分段管理。不可否认,这种监管模式在一定程度上发挥着重要作用,但也存在着不少问题。一是各自为政现象。食品安全监管机构在行政设置上分散,导致政出多门,九龙治水及各自为政的现象较为频发^[6]。二是职责不清现象。各个监管部门之间没有明确的职责界限,容易造成职能交叉、权力真空、推卸责任、争夺成绩等问题。多主体的管理模式缺乏沟通合作和协调机构,容易造成重复监管、效率低下、检查结果互不认同、监管标准不统一、监管权力不集中等现象。

3.5 餐饮业食品安全自身管理薄弱

在走访中发现,餐饮业在食品安全自身管理方面较欠缺。一是部分餐饮业经营者食品安全意识淡薄。他们往往对食品安全重视程度不够,对于那些危害人们身心健康而不足致命的有毒食品睁一只眼闭一只眼。二是餐饮业自身食品安全监管机构不健全。大中型餐饮业缺乏专门的食品安全质量保证机构,中小型餐饮业缺少专门的食品安全管理员。三是员工素质有待提高。从事餐饮业的大部分员工受教育程度低,流动性强,食品安全意识差,无健康体检证明,参与食品安全培训的次数少。四是餐饮业食品违法成本较低。有学者说,生产经营者往往为了获取暴利而实施违法犯罪行为,法律的威慑力不能有效地满足制裁食品违法犯罪行为的基本需求^[7]。利润最大化是餐饮业的最终追求,在我国现有的违法成本远远小于惩罚力度的条件下,知法故犯的现象严重。

4 餐饮业食品安全治理策略

4.1 增强餐饮业食品安全的自律

餐饮业食品安全的治理关键还在于餐饮业自身。首先,提高餐饮业主管人员与从业人员的食品安全意识,加强餐饮业人员的食品安全培训。相关监管单位不定期对餐饮业人员进行食品安全知识考核,对考试不达标者劝其辞退。其次,在大型餐饮业中设立食品安全质量保证机构,负责本餐饮的食品安全管理工作,并与餐饮业食品安全监管机构做好配合,共同治理餐饮业食品安全问题。例如美国百胜餐饮集团,设有专门的质量保证机构,负责本企业的食品安全管理^[8]。在中小型餐饮业中设立专门的取得资格的安全管理员,做到每天及时记录,负责餐饮业食品

安全的监管工作。加强餐饮业自身管理,提高监管效率,杜绝不安全食品进入餐饮业。最后,餐饮业食品加工透明化,提高食品安全信任度。在食品加工间安装摄像头,让所有监管部门能随时看到食品加工情况,有利于食品安全的监管。在餐饮业明显部位安装大屏幕,让消费者看见食品加工的全过程,放心消费。

4.2 形成政府统辖,各部门通力合作的监管模式

食品安全的公共属性决定了食品安全监管除了依靠市场主体建立在自身利益基础上的自律规范外,还需要政府的强制力来规范^[9]。一是发挥政府部门的统领作用,推进政府事务的综合管理与协调。形成以政府为统领,各监管部门通力合作的食品安全监管模式。二是政府在监管模式中发挥着粘合剂、协调、监管、问责的作用。政府相当于一个总开关,通过协调各监管部门,避免出现踢皮球和抢蛋糕的现象。三是按照职能对食品安全监管机构进行重新划分。减少各个监管部门之间的权责交叉,监管空白的问题,每个部门应做到各负其责、各司其职、相互沟通、形成体系,提高监管效果。四是打破壁垒,确保各个监管部门信息畅通。建立有效的信息通道,确保各个部门之间能第一时间了解餐饮业食品安全监管情况,提高餐饮食品安全的监管效率。

4.3 完善餐饮业食品安全的检测检验体系

食品与其他消费品相比较,是一种典型的“经验产品”甚至“后经验产品”,即食品只有在消费者购买并食用之后才能体验其效用,甚至微量有害物质只有在体内经过长期的积蓄才能暴露其危害性。所以,为了保障食品安全性,在市场准入方面应当比其他许多行业设置更高的进入门槛^[10]。第一,提高食品安全检验检测技术。送技术人员参加不定期培训学习;

通过聘请高级专家来检测机构讲解或演示先进检验检测技术。通过“引进来,送出去”的方式增强技术人员知识,提高其检验检测技术,做到从源头上杜绝食品污染。第二,及时更新食品安全检测设备。政府要增加投入,及时更新检验检测设备。增强我国自主研发能力,研制开发适用于市场的食品检测设备,提高食品检测水平。同世界其他先进国家交流与合作,从国外直接引进先进的食品检测设备。第三,建立梯形食品安全检测网络。可在食品安全委员会成立国家级食品安全检测中心,然后成立省级食品安全检测中心,再成立市级食品安全检测中心,最后成立乡

级食品安全检测中心, 后三者检测中心服从国家级检测中心的调配和管理, 形成一个范围广泛的检测网络。实现各机构各部门之间的信息沟通、优势互补、技术共享, 最终实现我国餐饮业食品安全检验检测网络全面覆盖体系。

4.4 加大餐饮业违法分子的惩罚力度

国外发达国家, 食品生产经营者违法所承受的惩罚非常严厉。根据英国食品安全法的有关规定, 如果是一般违法行为, 会罚款五千英镑或处以三个月内的监禁。对他人健康造成伤害的, 罚款两万英镑, 并且监禁六个月。情节特别恶劣的, 对违法者进行无限额限制的惩罚性赔款或者予以监禁两年^[11]。我国也意识到加大惩罚力度是治理食品安全问题的有效途径, 2010年颁布的《餐饮服务许可管理办法》、《餐饮服务食品安全监督管理办法》加大了对餐饮业违法分子的惩罚力度, 但还远远不够, 我们应对餐饮业食品安全违法行为严管、严查、严处、零容忍。一是吊销违法餐饮业的《餐饮服务许可证》。加强对餐饮业食品原料、食品加工等环节的检查频次, 对于不符合食品安全要求的餐饮业, 坚决取缔《餐饮服务许可证》。二是增加餐饮业违法成本和处罚力度。对于违法的餐饮业一要提高罚款额度, 额度的设置要高于其所获利润。三是追究其刑事责任。对违法人员采取严厉的法律制裁, 起到震慑作用, 杜绝食品安全问题的发生。四是违法信息公开。充分利用多媒体, 对于较严重的、社会影响较大的违法行为, 通过多媒体的形式披露, 让广大人民群众了解相关信息, 并起到监督的作用。

5 总结

本文从五方面提出了餐饮业食品安全治理存在的问题, 并提出了四种解决措施。餐饮业食品安全治理工作是一项常抓不懈的工作, 我们要形成合力, 共同治理, 确保人们吃上放心的食品。

参考文献

- [1] <http://baike.so.com/doc/5345816.html>, 2014-10-17.
- [2] 裴山. 食品安全管理体系建立与实施指南[M]. 北京: 中国标准出版社, 2006.
Pei S. Food safety management system establishment and implementation guidelines [M]. Beijing: China Standard Press, 2006.
- [3] 张守文. 当前我国围绕食品安全内涵及相关立法的研究热点[J]. 食品科技, 2005, (9): 10.
Zhang SW. Study on food security in tension and research focus of the relevant legislation at present China [J]. Food Sci Technol, 2005, (9): 10.
- [4] 阎学良. 食品添加剂的合理应用[J]. 食品与健康, 1995, (5): 9.
Yan XL. The reasonable application of food additives [J]. Food Health, 1995, (5): 9.
- [5] 张燕, 李培培. 食品加工存在的安全性问题[J]. 现代农业科技, 2011, (3): 340-341.
Zhang Y, Li PP. The safety problems of food processing [J]. Mod Agric Sci Technol, 2011, (3): 340-341.
- [6] 张红宇. 我国食品行业安全监管的经济学思考[J]. 农村经济, 2009, (10): 37.
Zhang HY. Economics thought on china's food safety regulatory [J]. Rural Econ, 2009, (10): 37.
- [7] 毛中香. 中国餐饮业食品安全行政监管研究[D]. 长春: 长春理工大学, 2014.
Mao ZX. Administration regulation research on China's catering industry food safety [D]. Changchun: Changchun University of Science and Technology, 2014.
- [8] 南俊华. 美国餐饮业食品安全管理考察报告[J]. 中国卫生监督杂志, 2005, (1): 10-15.
Nan JH. Reviewing report on the restaurant food safety management [J]. Chin J Health Supervis, 2005, (1): 10-15.
- [9] 马磊. 餐饮业食品安全政府监管研究[D]. 南京: 南京农业大学, 2013.
Ma L. The study of governmental supervision on catering industry food safety [D]. Nanjing: Nanjing Agricultural University, 2013.
- [10] 管恩忠. 食品安全长效机制如何建设[J]. 中国质量技术监督, 2008, (3): 67.
Guan EZ. How to construct the mechanism of food safety [J]. Qual Tech Supervis China, 2008, (3): 67.
- [11] 杨华, 曾帆. 论我国食品安全法律规制的完善[J]. 邢台学院学报, 2011, (1): 92.
Yang H, Zeng F. Theory of perfect the legal regulation of food safety in China [J]. J Xingtai Univ, 2011, (1): 92.
- [12] 韩永红. 美国食品安全法律治理的新发展及其对我国的启示[J]. 法学评论, 2014, (3): 93-101.
Han YH. The new development of american the food safety and its enlightenment to our country [J]. Law Rev, 2014, (3): 93-101.
- [13] 丁煌, 孙文. 从行政监管到社会共治: 食品安全监管的体质突破[J]. 江苏行政学院学报, 2014, (1): 58-60.
Ding H, Sun W. From administrative regulation to joint social

governance: institutional breakthrough in food safety regulatin [J]. J Jiangsu Admin, 2014, (1): 58-60.

[14] 尹红强, 廖天虎. 论做实食品安全行政问责制[J]. 食品科学, 2013, (3): 72-74.

Yin HQ, Liao TH. Implementation of administrative accountability system for food safety from the perspective of institutional reforms of the food safety regulatory system and function transformation [J]. Food Sci, 2013, (3): 72-74.

[15] 郭文奇. 关于我国食品安全问题的深层思考[J]. 中国食品学报, 2013, (1): 65-68.

Guo WQ. Deep thinking about china's food safety problems [J]. J Chin Inst Food Sci Technol, 2013, (1): 65-68.

(责任编辑: 杨翠娜)

作者简介



韩秀婷, 硕士研究生, 讲师, 主要研究方向为食品安全、思政教育。
E-mail: hanxiutingcyd@126.com



“茶学研究”专题征稿函

我国是茶树的原产地和茶的祖国。茶是全球发展最快的无酒精植物饮料, 已被国内外公认为最健康的天然饮料。科学研究已经发现茶叶中所含的主要化学成分达 500 多种, 各种化学成分之间的组合比例十分协调。人们几千年的饮用实践表明, 茶具有生津止渴、提神醒脑、消脂去腻、杀菌消炎等生理作用, 现代医学与营养学研究证明茶具有降脂、减肥、降压、降糖、抗氧化、抗辐射、抗病毒、抗炎症、调节免疫、调理肠胃等药理功效。茶已经成为现代社会中人们生活、工作、休闲中不可或缺的健康饮品。

进入二十一世纪以来, 科学研究强力支撑着我国茶叶产业步入高速发展的鼎盛时期, 我国茶叶面积和产量位居全球第一、出口位居第二, 且保持着高比例的稳定增长。鉴于此, 本刊特别策划了“茶学研究”专题, 由中国茶叶学会副理事长、茶学教育部重点实验室主任、国家茶叶产业技术体系深加工研究室主任、湖南农业大学园艺园林学院刘仲华教授担任专题主编, 围绕茶叶质量与安全、茶叶制造化学、茶叶品质化学、茶叶功能成分利用、茶叶深加工、茶叶品质检验与标准化、饮茶与健康等或您认为本领域有意义问题展开讨论, 计划在 2015 年 3 月出版。

鉴于您在该领域的成就, 本刊编辑部及刘仲华教授特邀请您为本专题撰写稿件, 以期进一步提升该专题的学术质量和影响力。综述、实验报告、研究论文均可, 请在 2015 年 2 月 18 日前通过网站或 E-mail 投稿。我们将快速处理并优先发表。

投稿方式:

网站: www.chinafoodj.com

E-mail: jfoodsq@126.com

《食品安全质量检测学报》编辑部